

VARIACIONES CONTEMPORÁNEAS DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN: EL *DERECHO A DECIDIR* Y LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

Josu de Miguel Bárcena*

Becario Predoctoral del Departamento de Derecho Constitucional e Historia de la Teoría Política de la Universidad del País Vasco/EHU

RESUMEN:

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, pasará a la historia del constitucionalismo español, por ser el primer texto jurídico que reconocía explícitamente el derecho de autodeterminación. El presente trabajo pretende analizar desde la perspectiva de la teoría constitucional y política, la dimensión formal y material del *derecho a decidir*, destacando las dificultades que presenta su aplicación al caso vasco, de acuerdo a una idea de poder constituyente racional y democrático.

Palabras clave: derecho de autodeterminación; reforma constitucional; libre asociación; derechos de reconocimiento y poder constituyente.

ABSTRACT:

The proposition of reform of the Statute of Autonomy of the Basque Country, is the first spanish legal text that recognizes explicitly the right of self – determination. The present work tries to analyze from the perspective of constitutional and political theory, the formal and material dimension of the *right to decide*, emphasizing the difficulties that its application presents in the basque case, in agreement to an idea of rational and democratic constituent power.

Key words: self – determination right; constitutional reform; free association; recognition rights and constituent power.

* E-Mail: cjbdebaj@lg.ehu.es

***Variaciones contemporáneas del derecho de autodeterminación:
el derecho a decidir y la propuesta de reforma del Estatuto
de Autonomía del País Vasco***

1. El pleno del Parlamento Vasco, en sesión celebrada el 30 de diciembre de 2004, aprobó por mayoría absoluta la Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, coloquialmente conocido como Plan Ibarretxe¹. Como ya se sabe, la propuesta embarrancó de forma abrupta en el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, en febrero de 2005, al ser rechazado por una amplia mayoría de los representantes de los ciudadanos españoles. No interesa centrarnos en cuestiones de procedimiento, ni siquiera en las razones que tanto a nivel político como jurídico se dieron a favor y en contra de la Propuesta, pues esto se ha hecho de forma más brillante en otras sedes doctrinales. Lo que interesa por el contrario, es analizar desde la perspectiva de la teoría constitucional y política, la dimensión formal y material de uno de sus elementos más controvertidos: el derecho de autodeterminación.

En el Preámbulo de la Propuesta, tras una breve digresión en torno al sujeto político que lo fundamenta, aparece el siguiente párrafo:

“El pueblo vasco tiene derecho a decidir sobre su propio futuro, tal y como se aprobó por mayoría absoluta el 15 de febrero de 1990 en el Parlamento Vasco, y de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido internacionalmente, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

No hace falta ser grandes expertos en derecho ni en ciencia política, para descifrar el verdadero contenido del párrafo anteriormente reproducido: el *derecho a decidir su futuro* es un claro eufemismo que en realidad oculta la pretensión, por otro parte explicitada en el terreno del discurso político, de que el pueblo vasco ejerza la autodeterminación, sobre la base política que proporciona una resolución del propio Parlamento Vasco de 1990 y el soporte jurídico que ofrece el derecho internacional público. Creemos interesante comenzar nuestro análisis a partir de la relación del derecho de autodeterminación y el derecho internacional público que plantea la Propuesta del Parlamento Vasco, pues ello ayuda a comprender la filosofía política y jurídica del Plan Ibarretxe en su conjunto.

Efectivamente, llama la atención la alusión al derecho internacional para justificar el derecho de autodeterminación del pueblo o nación vasca. Ello porque la lógica teórica que hasta ese momento había manejado buena parte del nacionalismo vasco para justificar sus aspiraciones independentistas y reformistas, habían sido los derechos históricos². Se rompe así, en cierta manera, con la tradición constitucional del nacionalismo vasco, seguramente desde el convencimiento que aporta un importante sector doctrinal positivista que viene advirtiendo de la dificultad de ensamblar la categoría de los derechos históricos con la democracia y la teoría del poder constituyente³.

1 El texto que nosotros seguimos es el *Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Presidencia, Vitoria, 2005.

2 HERRERO de MIÑÓN, M.: *Derechos Históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998 y desde un entendimiento de la autodeterminación en sentido amplio, como autogobierno, ver CLAVERO B.: “Del principio de salvedad constitucional del Derecho histórico vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 37, 1984.

3 El propio Bartolomé Clavero criticó este viraje teórico del nacionalismo vasco, que sin duda condujo a que el Plan Ibarretxe encerrase dos planes, uno mínimo y otro máximo: el de desarrollo estatutario con juego de derecho histórico y el de determinación propia al margen de los títulos establecidos; CLAVERO,

Al fin y al cabo, como ha señalado Solozabal, “los derechos históricos no denotan, ni pueden hacerlo, un poder originario, de justificación extraconstitucional, sencillamente porque ello choca lógicamente con la idea irrenunciable de Constitución en cuanto decisión total e incondicionada, verdaderamente fundante, de la vida política de la comunidad”⁴.

Diríamos por tanto que el extraño giro de tuerca hacia el derecho internacional que contiene el Plan Ibarretxe tiene dos objetivos. En primer lugar, incorporar un instrumento jurídico que no se encontraría incluido en el sistema constitucional español, el derecho de autodeterminación, a las pretensiones de modificación de las relaciones jurídicas y políticas entre el País Vasco y España. En segundo lugar, en la medida en que se hace alusión directa a institutos jurídicos de derecho internacional, se intenta dar una mayor visibilidad exterior a la cuestión vasca, tratando de presentar a la misma ante la opinión pública mundial como un problema aparentemente colonial. Ello facilitaría, desde luego, el avance hacia cierto tipo de escenarios donde sería necesaria la búsqueda de respaldo de la legitimidad y la legalidad internacional. Siendo esta última consideración ciertamente discutible, vamos a abordar en primer lugar, al margen del caso concreto que nos ocupa, los límites conceptuales que surgen de la difícil distinción entre el derecho internacional público y el derecho constitucional en relación con la autodeterminación entendida como un derecho.

2. Si en el año 2006 nos volviera a visitar el jurista persa de cuya perplejidad ante la *desconstitucionalización* de la estructura territorial y comunitaria de España nos hablaba Cruz Villalón⁵, seguramente se sentiría nuevamente maravillado y confundido ante las razones políticas y normativas que fundamentan la enésima crisis del constitucionalismo español. Ya no se trata de discusiones doctrinales en torno al carácter federal del Estado autonómico, el sistema de reparto de competencias entre los poderes centrales y periféricos o el papel de la justicia constitucional como garante de la profundización del proceso de descentralización política⁶. Tras veinticinco años relativamente exitosos del Estado constitucional y democrático en España, el derecho de autodeterminación de los pueblos aparece por primera vez como un elemento central que trasciende las habituales discusiones entre juristas y politólogos y se incrusta en el debate político y social español. Sin ir más lejos, el 22 de febrero de 2006, en el transcurso de una sesión de control al Gobierno, el Presidente del Gobierno español, Sr. Rodríguez Zapatero, señalaba en sede parlamentaria que “el derecho de autodeterminación no es un derecho democrático incluido en los sistemas políticos constitucionales contemporáneos”. Casi simultáneamente, el Gobierno Vasco, a través de un comunicado oficial, expresaba, en la misma línea que el Preámbulo del Plan Ibarretxe anteriormente aludido, que tal derecho era “un derecho humano reconocido internacionalmente a los pueblos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por lo tanto, un derecho innegociable e irrenunciable”⁷.

B.: “Entre desahucio de fuero y quiebra de Estatuto: Euskadi según el doble plan del Lehendakari”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 120, 2003, pp. 61 y 62.

4 SOLOZABAL, J.J.: “La viabilidad jurídico – política del Plan Ibarretxe”, en VV.AA.: *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia política del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñate, 2003, p. 384.

5 CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 381-384.

6 Sobre estas cuestiones en general, ver RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: “Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 81, 1993, pp. 73-102; TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000 y ROURA, S.: *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, pp. 77 y ss.

7 Ver en este sentido el diario *El País* y *El Mundo*, de viernes 24 de febrero de 2006.

Desde nuestra perspectiva, el derecho de autodeterminación es un derecho humano, pero sólo en la medida en que se ejerce bajo los auspicios de la teoría racional del poder constituyente, esto es, el individuo soberano, que a través del principio de autonomía que proporciona el imperativo categórico *kantiano*, cede su soberanía a una entidad superior, el pueblo, en las condiciones limitativas impuestas por el pacto social y un texto constitucional de carácter rígido encargado de salvaguardar el principio democrático⁸. En otras palabras, el derecho de autodeterminación aparece en todo momento referido a la teoría del poder y proceso constituyente, siendo la distinción entre derecho internacional y constitucional al respecto, algo puramente funcional. Dicha distinción descansa, única y exclusivamente, en la distinta perspectiva desde donde el ejercicio del derecho de autodeterminación es observado y si su situación genera, o no, variaciones en el actual mapa de Estados mundial⁹.

De esta suerte, nos encontramos que cuando el ejercicio de la autodeterminación conlleva la aparición o desaparición de un Estado, se dirá que nos movemos en el ámbito del derecho internacional público. Por el contrario, cuando la autodeterminación de un pueblo se traduce en la continuidad de una determinada estructura estatal, aunque dotada de un nuevo texto constitucional y, en consecuencia, con una nueva organización política, a éste último supuesto se le atribuye la naturaleza de ser un acto de derecho público interno. Sin embargo, a nadie se le puede olvidar, que fuera de esta distinción, el derecho de autodeterminación es la materialización práctica del principio democrático, indiscutido, e indiscutible, punto de arranque del moderno edificio constitucional¹⁰.

Todo lo anterior no pretende negar, en ningún caso, la virtualidad que positiva y estructuralmente tiene el derecho de autodeterminación en el derecho internacional público. Todo lo contrario. En el ámbito de la conformación progresiva de la sociedad internacional democrática, el derecho de autodeterminación surgió como vehículo para llevar a cabo la labor descolonizadora de las Naciones Unidas¹¹. Su carácter normativo, pero a la vez instrumental en este y otros ámbitos, queda perfectamente expresada en las palabras del internacionalista Antonio Remiro Brotons:

“[...] no se trata de que el derecho internacional condene las aspiraciones de los pueblos a separarse de este o aquel Estado o a disfrutar de una amplia autonomía, sino de permanecer neutral, y hacer que también lo sean los miembros de la sociedad internacional; se trata de mantener la cuestión [del derecho de autodeterminación] como esencialmente interna y representada sólo por los actores domésticos. El derecho internacional está, en el momento presente, dispuesto a recoger los pedazos descompuestos de un Estado, reconociendo las efectividades nacidas no ya de la Constitución, sino de la revolución, la guerra civil y hasta de una censurable intervención extranjera cuando, terminada ésta, sabe mantenerse; pero no está dispuesta a estimularlas ni a facilitarlas”¹².

Las anteriores palabras revelan la validez de nuestra propuesta: el derecho internacional y el derecho constitucional son las dos caras de una misma moneda, el derecho de autodeterminación, y cumplen tareas diferentes de acuerdo al ámbito geopolítico-

8 Ver a este respecto, RUIPÉREZ, J.: *Proceso Constituyente, Soberanía y Autodeterminación*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, p. 310.

9 ALFREDSSON, G.: “Different Forms of and Claims to the Right of Self-Determination”, en CLARK, D. y WILLIAMSON, R. (Eds.): *Self-Determination. International Perspectives*, McMillan Press, Londres, 1996, p. 59.

10 SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 2003, pp. 93 y ss.

11 CASSESE, A.: *Self-Determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995 y BROWNLIE, I.: *Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998, pp. 599 y ss.

12 REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional*, McGraw – Hill, Madrid, 1997, p.131.

co donde éste último pretenda hacerse efectivo. De esta manera, cuando en el ámbito interno, aparece el derecho de autodeterminación, a través de un proceso constituyente derivado de la desvinculación colonial o la secesión unilateral de una parte del territorio, es el derecho constitucional quien proporciona los instrumentos necesarios para fundar la comunidad política. Una vez que el Estado soberano está legalmente constituido, es el derecho internacional, a través del reconocimiento general del derecho de autodeterminación de los pueblos, quien se encarga de reconocer la validez de la operación en el nivel externo y de ordenar el mapa geopolítico de la zona resultante. La fragmentación de la antigua Unión Soviética y la aniquilación marcial del orden político yugoslavo constituyen dos ejemplos paradigmáticos de lo anteriormente señalado.

3. Como ya señalamos con anterioridad, el Plan Ibarretxe conectaba en su Preámbulo el *derecho a decidir* de los ciudadanos vascos con el reconocimiento que de ese derecho hace el ordenamiento jurídico internacional. Según esta tesis, la Constitución española de 1978 formularía indirectamente el derecho de autodeterminación, por lo que no sería necesaria la intermediación de las instituciones democráticas del Estado español, para redefinir la relación entre éste último y el pueblo vasco.

Aunque la idea parezca alambicada, vamos a intentar simplificar los argumentos al máximo, con el objetivo de que se entienda perfectamente la lógica que subyace a la anterior construcción jurídica. Para los defensores de esta tesis, la clave está en el art. 10.2 de la Constitución española (en adelante CE). Establece esta norma que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. En último término, este artículo es entendido como un mecanismo establecido por el propio legislador que elaboró, discutió y aprobó la Constitución para, al ampliar la esfera de la libertad civil de manera indefinida, otorgar fuerza normativa, obligatoria y vinculante a todos los derechos humanos, incluido el derecho de secesión¹³. El letrado del Consejo de Estado, Miguel Herrero de Miñón, ha afirmado con total claridad: “Sin duda los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos y Sociales de Naciones Unidas de 1966, que forman parte del ordenamiento español desde 1977 (arts. 1.5 CC y art. 96 CE), reconocen un derecho de autodeterminación de todos los pueblos y ello legitimaría su invocación por cualquier pueblo, dentro o fuera del Estado español, consciente de su identidad y con voluntad de ser un cuerpo políticamente diferente, aunque no necesariamente separado”¹⁴.

Existe, por lo demás, un mar de fondo en la doctrina constitucional e internacionalista, que conduce a formulaciones teóricas como la anteriormente expresada. De un tiempo a esta parte, se viene denunciando que el reconocimiento y la interpretación internacional del derecho de autodeterminación de los pueblos han sido interesados y parciales, por parte de las potencias estatales dominantes y las instituciones de Naciones Unidas¹⁵. El Dictamen de la Comisión de Arbitraje con relación a la antigua Yugoslavia, se considera clave en la quiebra del discurso internacionalista que identifica el derecho de autodeterminación con situaciones coloniales, en la medida en que estimó de manera implícita que el derecho internacional no contemplaba todas las consecuencias y

13 RODRÍGUEZ – ZAPATA PÉREZ, J.: “Sobre el derecho de autodeterminación y su compatibilidad con la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3, 1999, pp. 103-124.

14 HERRERO de MIÑÓN, M.: “Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional”, respuesta en la encuesta sobre el derecho de autodeterminación realizada por Oscar Alzaga en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10 y 11, 2002-2003, p. 32.

15 BUCHANAN, A.: “Self – Determination and the Right to Secede”, *Journal of International Affairs*, Vol. 45, nº 2, 1992, p. 349.

posibilidades del derecho de autodeterminación de los pueblos¹⁶. Entre la doctrina española, Vernet i Llovet entiende que ello justifica una instrumentalización del derecho de autodeterminación para resolver cuestiones de carácter nacional y no solamente coloniales, como se había apuntando hasta el momento, porque “la evolución del derecho muestra que no podemos aferrarnos a unas situaciones concretas que la realidad no tarda en superar y, aún más en el derecho internacional público”¹⁷.

La perspectiva asentada en diversos documentos de la ONU en los que se advierte que el principio de la autodeterminación, aplicado a los fines de la Carta de Naciones Unidas, implicaría sin embargo un derecho de autogobierno de los pueblos y no el derecho de autodeterminación¹⁸. Todo intento de destruir parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los fines y los principios de la Carta, que son también los de los Estados existentes. Ahora bien, según Vernet i Llovet, de acuerdo a estas afirmaciones, no se podría haber dividido Checoslovaquia en la República Checa y Eslovaquia, “ni Québec tendría derecho a separarse del Canadá. El Tribunal Supremo canadiense no ha objetado esto último, a pesar de que dicha operación no está prevista constitucionalmente”¹⁹. Las fronteras europeas del Este reabrieron todas las modalidades teóricas sobre la teoría internacional de la sucesión de Estados (unificación, separación y disolución), sin que se aplicaran de forma uniforme las prescripciones y los procedimientos internacionales previstos en la Carta de las Naciones Unidas²⁰. “Así, una vez han aparecido nuevas realidades estatales y éstas son reconocidas por otros Estados, el derecho internacional reconduce el proceso de formación de Estados nuevos, pero no puede impedirlo. El ordenamiento jurídico internacional, pues, no prohíbe el derecho de secesión, éste se dará como una situación *de hecho* ante la cual el reconocimiento internacional se ampara en el principio de efectividad”²¹.

4. En todo caso, antes de entrar a valorar interpretaciones teóricas como las que acabamos de señalar, conviene realizar una mínima aproximación a la estructuración del principio y el derecho de autodeterminación en el derecho internacional público. En el ámbito de lo que es estrictamente el derecho internacional, el derecho de autodeterminación surgió como tal en la década de los años sesenta del presente siglo, como vehículo para llevar a cabo la labor descolonizadora de las Naciones Unidas. El debate propiciado por el proceso descolonizador concluyó con la aprobación en el seno de la Asamblea

16 La falta de concreción del Dictamen y los condicionamientos políticos que se transparentaron en la mayoría de los pronunciamientos de la citada Comisión, ha llevado a una parte de la doctrina internacionalista española a aconsejar una cierta prudencia a la hora de valorar esta aportación; al respecto, ver GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SÁENZ de SANTAMARÍA, A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Thomson – Civitas, Madrid, 2003, pp. 822 y 823 y POMERANCE, M.: “The Badinter Comision: The Use and Minuse of the International Court of Justice’s Jurisprudence”, *Michigan Journal of International Law*, nº 20, 1998, pp. 31 y ss.

17 VERNET I LLOVET, J.: “Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional”, respuesta en la encuesta sobre el derecho de autodeterminación realizada por Oscar Alzaga en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10 y 11, 2002-2003, p. 51.

18 Lo que Franck ha denominado como dimensión interna de la autodeterminación; FRANCK, T.M.: “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, Vol. 86, nº 1, 1992, pp.46-91.

19 VERNET I LLOVET, J.: “Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional”, *op. cit.*, p. 52.

20 Con respecto a la dogmática del derecho internacional público, Roldán Barbero denominó a este fenómeno como “las zonas grises de la autodeterminación interna”, ROLDÁN BARBERO, J.: *Democracia y derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 165 y ss.

21 VERNET I LLOVET, J.: “Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional”, *op. cit.*, p. 53.

General de las Naciones Unidas, en una primera fase, de las Resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV), y en una segunda, de la no menos trascendental Resolución 2625 (XXV), que sintetizaban en sus respectivos textos el contenido del derecho que nos ocupa.

Los artículos 1 y 55 de la Carta de Naciones Unidas habían hecho ya una referencia expresa al derecho de autodeterminación, si bien su tenor literal no permite otra calificación que la de su valor puramente programático respecto de la futura acción de la Organización en este ámbito. El art. 1 común de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, afirmaba que “todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación”, en virtud del cual “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Sin lugar a dudas, éste párrafo, situado de una manera aséptica y descontextualizada, sirve para los propósitos establecidos en el Preámbulo del Plan Ibarretxe: pero la aplicabilidad del derecho de autodeterminación a cualquier pueblo por el mero hecho de serlo, requiere una previa profundización en el análisis del contenido de los Pactos y del momento socio histórico en que se concluyeron.

La Resolución 1514 (XV), conocida como la Carta de la Descolonización, en la que, sin duda, se habían inspirado los Pactos, apunta con claridad al marco en que se circunscribe el derecho que analizamos, pues se trata de la “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”. Esta Resolución afirmó por primera vez que el fenómeno colonial es contrario a la Carta de Naciones Unidas, concretando además el contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos en términos prácticamente iguales a los que seis años más tarde los Pactos Internacionales de 1966:

1. “La sujeción de pueblos a subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.
2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”²².

En principio, la referencia a *todos los pueblos* es lo suficientemente amplia e indeterminada como para que dé cabida a los planteamientos más dispares, entre ellos seguramente el del Preámbulo del Plan Ibarretxe²³. Sin embargo, hoy es mayoritariamente aceptado por la doctrina internacionalista que los destinatarios del derecho no son *todos los pueblos* sino, por una parte, aquéllos que se encuentran sometidos a dominación colonial, extranjera o racista y, por otra, aquellos que no encontrándose en alguna de éstas situaciones forman parte de un Estado ya constituido que no esté dotado “de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”²⁴. Este último caso, estaría ligado a

22 *Legislación básica de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2005, Edición a cargo de J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, pp. 759 y 760.

23 Los supuestos internacionales en los que se ha venido aplicando el término pueblos con relación al derecho de autodeterminación, en HANNUM, H.: “Self-Determination as a Human Right”, en CLAUDE, R. P. y WESTON, B.H. (Eds.): *Human Rights in the World Community*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992, pp. 293-314.

24 Incluso en la perspectiva más crítica, TOMUSCHAT, C.: “Self – Determination in a Post – Colonial World”, en TOMUSCHAT, C. (Ed.): *Modern Law of Self Determination*, London, 1993, p. 3 y KOSKENNIEMI, M.: “National self – determination today: problems of legal theory and practice”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, nº 1, 1994, p. 247.

uno de los aspectos de mayor relevancia del principio democrático, en virtud del cual la denegación del derecho a participar en la vida pública, impidiendo a los miembros de ese pueblo el acceso real al gobierno para el desarrollo político, económico o cultural, tendría como consecuencia, de forma excepcional, el derecho a la libre determinación de ese pueblo. Esta cláusula es conocida como “cláusula de salvaguardia”, y ha sido interpretada por determinados sectores de la doctrina internacionalista como vía legítima para la secesión²⁵.

Sin embargo, los que defienden la legitimidad internacional de la secesión, olvidan que la cláusula de salvaguardia fue concebida en pleno movimiento descolonizador con un objeto muy definido: presionar a los nuevos Estados surgidos en el curso del mismo para que respetaran los derechos de muchos pueblos que quedaran divididos por las fronteras establecidas artificialmente por las potencias coloniales, y que de esa forma se habían convertido en una minoría frente a otro grupo étnico que ostentaba el poder en el momento del acceso a la independencia. En conclusión, debe afirmarse que el derecho internacional no reconoce el derecho de secesión, entendido éste como el derecho de un pueblo que forma parte de un Estado ya constituido a escindirse o separarse de éste²⁶.

El concepto de *pueblo* que utiliza la terminología de las Naciones Unidas tiene una connotación territorial muy concreta que, si bien es discutible desde un punto de vista normativo, no lo es desde el objeto que persigue. Y es que cuando las resoluciones hablan de “pueblo sometido a dominación colonial, extranjera o racista” no se refieren a un pueblo en sentido estricto, sino al conjunto de habitantes de un determinado territorio, lo que incluye no solamente a los componentes de un pueblo concreto, sino al conjunto de los pueblos, e incluso a las partes de los pueblos que habitan en dicho territorio²⁷. El adagio latino *uti possidetis iuris* no sería más que el corolario de este concepto territorial de pueblo, puesto que reivindica la intangibilidad de las fronteras establecidas en la época colonial, con independencia de las injusticias históricas y de los conflictos larvados que puedan derivarse del establecimiento de unas fronteras que, en numerosos casos, fueron trazadas con tiralíneas, sin tener en consideración las realidades étnicas y culturales de los habitantes de los diferentes territorios²⁸.

Para ir terminando con esta cuestión, es necesario hacer referencia al contenido y formas de ejercicio de la libre determinación de los pueblos de acuerdo al derecho internacional. En cuanto a la primera cuestión, la Resolución 2625 (XXV) configura simultáneamente el principio de autodeterminación de los pueblos como “un derecho de los pueblos y un deber de los Estados”. En virtud del mismo, “todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta”. Por otra parte, la Resolución 2625 (XXV) viene a legitimar el uso de la fuerza por parte de los movi-

25 Sobre esta, ver SEPÚLVEDA, C.: *Derecho internacional*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 487 y JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E.: *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1980, p. 128, entre otros.

26 PIZZORUSSO, A.: *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, pp. 113 y ss. y EISNER, M.: “A Procedural Model for the Resolution of Secessionist Disputes”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 33, n° 2, 1992, p. 411.

27 BRILMAYER, L.: “Secession and Self – Determination: A Territorial Interpretation”, *The Yale Journal of International Law*, Vol. 16, n° 1, 1991, p. 186.

28 CARRILLO SALCEDO, J.A.: “Libre determinación de los pueblos e integridad territorial de los Estados en el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre el Sahara Occidental”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXIX, n° 1, 1976, pp. 48 y 49.

mientos de liberación nacional reconocidos por la Organización, establece el carácter internacional de las guerras de liberación nacional y, en consecuencia, considera aplicable a los miembros de los movimientos de liberación nacional el contenido de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

5. De acuerdo a las Resoluciones que venimos mencionando, son cuatro las posibilidades que reconoce el derecho internacional para ejercer el derecho a la libre determinación. Las tres primeras fueron establecidas por la Resolución 1541 (XV), y hacen referencia a la independencia, la integración en otro Estado y la *libre asociación*. Conviene detenerse brevemente en ésta última, para dar cuenta de las evidentes similitudes que guarda con nuestro objeto de estudio, el Plan Ibarretxe. Según la Resolución 1541 (XV), la libre asociación es el “resultado de la libre y voluntaria elección de los habitantes de los territorios interesados expresada por procedimientos democráticos”, debiendo ser respetados la individualidad y las características culturales del territorio y de sus pueblos. Por otra parte, se reserva expresamente a los pueblos del territorio que se asocian a un Estado independiente “la libertad de modificar el estatuto de ese territorio mediante la expresión de su voluntad por medios democráticos y con arreglo a los procedimientos constitucionales”.

Las coincidencias terminológicas y el parentesco teórico entre la libre asociación como forma de ejercer el derecho de autodeterminación en el ámbito del derecho internacional y la poesía que deviene del Plan Ibarretxe son más que evidentes²⁹. Parece difícil que de acuerdo a lo visto anteriormente, el derecho internacional pueda servir como plataforma jurídica para reivindicar la secesión de la parte de un territorio de un Estado constitucional, como es España, donde por añadidura se establece un régimen de amparo de las minorías desde la perspectiva de los derechos culturales y lingüísticos y del autogobierno democrático con protección constitucional garantizada³⁰. Pese a ello, basta con echar un vistazo al Preámbulo y al articulado del Plan Ibarretxe, para percatarse del mimetismo que guarda con respecto a la Resolución 1541 (XV) antes señalada, y su definición de la libre asociación:

“El ejercicio del derecho del pueblo vasco *a decidir su propio futuro* se materializa desde el respeto al derecho que tienen las ciudadanas y ciudadanos de los diferentes ámbitos jurídico – políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para *decidir su propio futuro*, esto es, *respetando la decisión* de las ciudadanas y ciudadanos de la actual Comunidad Autónoma Vasca, la *decisión* de las ciudadanas y ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra, así como las *decisiones* de las ciudadanas y ciudadanos de los territorios vascos de Iparralde – Lapurdi, Behe Nafarroa y Zuberoa”.

El Plan Ibarretxe sustituye la libre y voluntaria *elección* de los habitantes a los que hace referencia la Resolución 1541 (XV), por la multiplicidad de *decisiones* de los ciudadanos pertenecientes a diferentes comunidades políticas ya establecidas en el Estado español y francés. Queda absolutamente claro que la *decisión* a la que se alude en el Plan Ibarretxe, se identifica con un ejercicio pleno de soberanía del pueblo vasco, de poder constituyente, cuya formulación y expresión queda garantizada a

29 Ello a pesar de que inicialmente se transmitió a la opinión pública la tesis de que el *status* jurídico y político que el Plan Ibarretxe pretendía dar a la Comunidad Autónoma del País Vasco, era similar al establecido en el sistema constitucional estadounidense para el Estado de Puerto Rico; sobre esta cuestión, recomendamos en todo caso ver OLIVETTI RASON, N.: “Corte Suprema e disciplina giuridica dei *federal territories*”, en VOLTERRA, S. (Ed.): *Corte Suprema e assetti sociali negli Stati Uniti d’America (1874-1910)*, G. Giappichelli Editore, Turin, 2000, pp. 185-197.

30 LÓPEZ BASAGUREN, A.: “Lex nouveaux détours du principe des nationalités? Autour de la Proposition de “Nouveau Statut Politique” pour le Pays Basque”, *Civitas Europa*, 12, 2004, pp. 79 y ss.

través del art. 13 del Proyecto de Estatuto, donde se regula el “ejercicio democrático del derecho a decidir”³¹:

“A los efectos del ejercicio democrático del derecho de libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos, del que emana la legitimidad democrática del presente Estatuto, las instituciones de la Comunidad de Euskadi, tienen la potestad para regular y gestionar la realización de consultas democráticas a la ciudadanía por vía de referéndum en lo que corresponde tanto a asuntos de su ámbito competencias como a las relaciones que desean tener con otros territorios y comunidades vascas, así como en lo relativo a las relaciones con el Estado español y sus comunidades autónomas y a las relaciones en el ámbito europeo e internacional”

La ausencia de claridad de la propuesta, permite no sólo determinarse libremente al pueblo de la Comunidad Autónoma Vasca, sino que en virtud de la definición unilateral de lo que se considera como pueblo vasco, los ciudadanos y ciudadanas vascas tienen la capacidad de resolver el tipo de relaciones que de manera inversa pudieran legítimamente establecer *otros territorios y comunidades vascas* en el ámbito de su propia competencia³². Es decir, poco importa que en la Comunidad Autónoma Navarra el nacionalismo vasco se constituya políticamente como una minoría, o que en el sur de Francia aparezca como un elemento residual, ello porque la definición de lo que es el *pueblo vasco* va más allá de la lógica racional y constituyente de sus ciudadanos, se presenta como un a priori inasequible a la política democrática, en virtud de su *identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa*³³. Pero más allá de estas cuestiones, en las que penetraremos más adelante, interesa acabar con las referencias explícitas que el Plan Ibarretxe hace a la libre asociación, de acuerdo a lo establecido por la Resolución 1541 (XV). Pues bien, en su Preámbulo, el Plan Ibarretxe señala que

“Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la *libre asociación* y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico”.

De nuevo, al margen de la forma Estado que la Constitución española de 1978 estableciese, de su conformación autonómica, de los valores sociales y democráticos que pueda desprender, la *decisión* de los ciudadanos vascos, *parte constituyente* del Estado español, redefine desde un punto de vista político plurinacional y asimétrica la comunidad política del resto de los españoles, que tienen dos opciones: aceptarlo, o rechazarlo, como finalmente ocurrió. Pero hay más. El art. 12 del Plan Ibarretxe abunda en la cuestión a través de lo que se denomina como *régimen de asociación*:

“Las ciudadanas y ciudadanos de la Comunidad de Euskadi, en el ejercicio de su derecho de autodeterminación y de conformidad con el respeto y actualización de los derechos históricos que contempla la disposición adicional primera de la Constitución, acceden al autogobierno mediante un régimen singular de relación política con el Estado español, basado en la libre asociación. La Comunidad de Euskadi y sus instituciones representativas establecen dicha relación de libre asociación desde el respeto y reconocimiento mutuo, y sin perjui-

31 CORCUERA ATIENZA, J.: “Derechos históricos, democracia y ley de claridad (más sobre el “Plan Ibarretxe””, en VV.AA.: *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Vol. 2, Colex, Madrid, 2005, pp. 79 y 80.

32 PÉREZ CALVO, A.: “El Plan Ibarreche y su grave déficit democrático de partida”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, 2004, pp. 16-26.

33 “Depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete territorios actualmente articulados en tres ámbitos políticos diferentes ubicados en dos Estados”.

cio de su revisión, conforme se establece en el presente Estatuto político, que constituirá a dichos efectos su norma institucional básica”.

Creemos que ha quedado más o menos clara la conexión entre el derecho de autodeterminación reconocido en las diferentes sedes normativas del derecho internacional público, y los elementos más llamativos e innovadores del Plan Ibarretxe, con respecto al periodo histórico e institucional que en un sentido autonómico le precedía. Ahora bien, las constantes referencias al derecho internacional y a la situación jurídica y política creada con Québec y la Federación canadiense, que luego analizaremos, tiene como objetivo solventar uno de los déficit democráticos de partida del propio Plan. Ello resulta fácil de comprender: si un territorio quiere asociarse libremente a otro Estado, la Resolución 1541 (XV) establece como condición previa que haya una situación colonial, de la que al menos se pueda deducir algún tipo de soberanía primigenia, que permita realizar simultáneamente una lectura separada de la decisión soberana del territorio y del pacto posterior con el Estado al que quiere asociarse³⁴. Sin embargo, para que ello pueda ocurrir, es evidente que la sociedad o el territorio tienen que poder autodeterminarse con anterioridad. Recurriendo a la sistematización aludida, por la cual el bloque constitucional español tendría reconocido el derecho de autodeterminación gracias a la recepción en el ordenamiento jurídico español de los Convenios internacionales que sí lo recogen, la Comunidad de Euskadi podría autodeterminarse políticamente, y después asociarse libremente al Estado español. Veamos si ello es posible.

6. En nuestra opinión, el punto débil de la anterior argumentación resulta claramente visible: que la autodeterminación sea, en el plano internacional, un derecho humano no quiere decir que, necesariamente, tenga que ser, en el plano interno, un derecho fundamental³⁵. Porque lo que hace el art. 10.2 CE, al ordenar que las normas constitucionales declarativas de derechos fundamentales sean interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, es establecer un criterio en todo caso hermenéutico³⁶. Esto quiere decir que su efecto se limita a establecer la obligación de que los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos se interpreten según las normas internacionales de Derechos Humanos³⁷.

Por decirlo con mayor claridad, para que una norma constitucional declarativa de derechos fundamentales pueda ser interpretada, por imperativo del art. 10.2 CE, de conformidad con los Tratados de Derechos Humanos, es preciso que dicha norma exista previamente. Una norma tal que reconozca el derecho de autodeterminación como *ius secessionis* no sólo no existe en el ordenamiento constitucional español, sino que fue expresamente rechazada por el poder constituyente que elaboró la Constitución de 1978. Baste recordar que representantes de formaciones políticas nacionalistas en el Congreso y en el Senado de las Cortes Constituyentes, presentaron sendas enmiendas en favor del reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación, sin especificar y precisar a cuál de los posibles significados teóricos y prácticos de aquel se estaba aludiendo. Dichas enmiendas fueron ampliamente rechazadas por el conjunto de los

34 Esto es lo que en el proceso de descolonización Emerson denominó como *soberanía latente*; al respecto, EMERSON, R.: “Self – Determination”, *American Journal of International Law*, Vol. 65, nº 3, 1971, p. 465.

35 La distinción derecho fundamental/derecho natural puede comprobarse en los siguientes textos: BOBBIO, N.: *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990 y BARILE, P.: *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bolonia, 1984.

36 CANOSA USERA, R.: *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, 1988, p. 193.

37 TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional español, tomo I. Sistema de fuentes. Sistema de derechos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, p. 330.

Diputados y Senadores, dándose la circunstancia que ni siquiera todos los grupos nacionalistas con representación parlamentaria apoyaron abiertamente las mismas³⁸.

Sin lugar a dudas, el examen correcto de esta cuestión debe partir del distinto significado que para el Estado constitucional tienen los derechos humanos y los derechos fundamentales, lo que, de una u otra forma, nos remite a la clásica dicotomía de la libertad en libertad natural y libertad civil³⁹.

Fue el clérigo calvinista John Wise quien sentó las bases de una distinción que asumió después el pensamiento liberal y que, en nuestros días, sigue resultando sumamente útil para comprender el significado y alcance de los derechos fundamentales en el Estado constitucional. Partió Wise de la necesidad de distinguir entre la esfera de la libertad que corresponde a los individuos en cuanto hombres, que en principio es absoluta e ilimitada, y la que les corresponde como ciudadanos de una determinada comunidad política. Surgieron así los conceptos de libertad natural (la primera) y libertad civil (la segunda) que, actualmente, equivalen y se identifican con las nociones de derechos humanos y derechos fundamentales, respectivamente.

En este sentido, importa subrayar que la libertad civil, los derechos fundamentales, no es otra cosa que aquella parte de la libertad natural, es decir, los derechos humanos, que siguen conservando los individuos una vez que han renunciado al estado de la naturaleza para entrar en la sociedad civil. De ello se desprende que siendo la libertad natural o los derechos humanos los mismos e iguales en todas partes, no ocurre lo mismo con la libertad civil o los derechos fundamentales que pueden variar de una comunidad a otra. Ello quiere decir que uno de los efectos del pacto social materializado en el acto constitucional necesariamente ha de consistir en fijar el ámbito de la libertad civil, restringiendo así el de la libertad natural. Esta teoría tiene además la virtualidad de explicar el fundamento de los derechos fundamentales en el Estado constitucional que no puede ser otro que el principio democrático en que se basa el pacto social⁴⁰. Esto es, los derechos fundamentales valen porque están recogidos en una Constitución normativa emanada del poder constituyente surgido del pacto social.

Y por lo que a nuestro tema se refiere, ninguna duda cabe sobre el hecho de que el derecho de autodeterminación como *ius sucessionis* fue expresamente excluido por el constituyente de la declaración de derechos contenida en el texto constitucional⁴¹. Por ello resulta jurídicamente incorrecto tratar de oponer al Estado un derecho humano como el *ius sucessionis*, que no sólo no fue recogido en el texto constitucional como derecho fundamental sino que fue objeto del rechazo expreso por parte del constituyente de 1977-1978⁴².

7. En cierta manera, los partidos políticos que elaboraron el Proyecto de Estatuto de la Comunidad de Euskadi en el Parlamento Vasco, debieron de ser conscientes de la debilidad del argumento, en lo técnico y en lo jurídico, que vinculaba el derecho de

38 Diario de Sesiones del Congreso nº 116 de 21 de julio de 1978, p. 2527 y ss., con un debate de indudable interés. La votación obtuvo el resultado de 268 votos en contra de la enmienda del Sr. Letamendia, 5 a favor y 11 abstenciones.

39 RUIPÉREZ, J.: *Proceso Constituyente, Soberanía y Autodeterminación*, op. cit., pp. 313-314.

40 Sobre la incidencia del concepto del pacto social en la teoría general del poder constituyente, ver VEGA GARCÍA, P. de: "mundialización Y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, 1998.

41 Sobre el concepto de *ius sucessionis*, ver en general TANCREDI, A.: *La secessione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2001.

42 RUIPÉREZ, J.: *Proceso Constituyente, Soberanía y Autodeterminación*, op. cit., pp. 313-314 y TAJADURA TEJADA, J.: "El Pacto Social como límite a la reforma del acto constitucional", en ROURA, S. y TAJADURA, J. (Dirs.): *La reforma constitucional*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 387.

autodeterminación del pueblo vasco y el derecho internacional. Quizá por ello, junto a la afirmación del derecho de autodeterminación, el Plan Ibarretxe apelaba en su discurso político, además, al principio democrático para fundamentar el derecho a decidir libremente de los ciudadanos vascos y vascas. Principio democrático que no pocas veces se vincula a la decisión del Tribunal Supremo de Canadá en el *Renvoi* sobre la secesión de Québec, de 1998, a la que hizo mención expresa en su discurso el Presidente del Gobierno Vasco ante el Parlamento en septiembre de 2003⁴³. Pero las exigencias que, en su caso, derivarían del principio democrático sitúan la cuestión en un terreno que ya no es el del derecho de autodeterminación, sino un terreno radicalmente diferente. Tratemos de explicar esta cuestión brevemente.

Abrir la indagación sobre las exigencias que, en su caso, derivan del principio democrático exige, previamente, la aceptación de la no aplicabilidad del derecho de autodeterminación de los pueblos en el sentido que se contiene en el Plan Ibarretxe. Porque si el derecho de autodeterminación fuese aplicable al pueblo vasco en los términos que se sostiene en el Plan, resultaría absolutamente innecesario adentrarse por la vía del principio democrático. El principio democrático, como se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, lleva a resultados que no son identificables con el contenido del derecho de autodeterminación de los pueblos, tal y como se aplica en el derecho internacional⁴⁴. El Tribunal Supremo de Canadá abre esa vía de indagación una vez cerrada la vía de aplicabilidad a Québec del derecho de autodeterminación, en los términos establecidos en el derecho internacional⁴⁵. Y eso es lo que permite avanzar en la exigencia de requisitos procesales como la claridad de la pregunta o, aún más, la concurrencia de una mayoría clara en la manifestación de la voluntad de secesión, o en la exigencia de negociación de la secesión, una vez manifestada con claridad esa voluntad. Se proscribe de esta manera, a nuestro entender, una secesión unilateral de Québec⁴⁶.

La aplicación del principio democrático no significa, como subraya expresamente el Tribunal Supremo de Canadá, entender que el sistema constitucional en su conjunto está regido únicamente por la regla de la mayoría, sino que supone la aceptación de un complejo sistema de toma de decisiones y de distribución del poder que impide cualquier pretensión de imponer decisiones unilaterales⁴⁷. El principio democrático resulta por tanto, en un sistema complejo como lo es también el sistema autonómico español, incompatible con el unilateralismo en el que se fundamenta el Plan Ibarretxe. Y el principio democrático presupone también la supeditación al ordenamiento jurídico del Estado en el que se integra el territorio que pretende la secesión.

Este tipo de objeciones conduce en nuestra opinión a la necesidad de distinguir, en el Plan Ibarretxe, lo que se dice pretender de lo que se pretende realmente⁴⁸. Esto es,

43 *Dictamen del Tribunal Supremo del Canadá sobre el derecho a la secesión de Québec*, traducción y apunte introductorio de Carmen Chacón Piqueras y Agustín Ruiz Robledo, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 24, 1998.

44 *Dictamen del Tribunal Supremo del Canadá sobre el derecho a la secesión de Québec*, *op.cit.*, pp. 167 y ss.

45 GROPI, T.: "Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione", ROLLA, G. (Ed.): *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano, 2000.

46 DION, S.: "Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies? Lessons from Quebec", *British Journal of Political Science*, VI. 26, nº 2, 1996, pp. 269 y ss.

47 GARCÍA HERRERA, M.A.: "Démocratie, État et Union Européenne dans la proposition de Statut Politique de la Communauté d'Euskadi", *Civitas Europa*, nº 12, 2004, p. 51.

48 LÓPEZ BASAGUREN, A.: "Lex nouveaux détours du principe des nationalités? Autour de la Proposition de "Nouveau Statut Politique" pour le Pays Basque", *op. cit.*

la apariencia de la realidad. Se afirma el derecho de autodeterminación y a decidir libremente, para lo que, como se ha visto, se realiza una construcción clásica de la soberanía, vinculada al principio de las nacionalidades, que se concreta no en la voluntad de secesión, sino en la voluntad de determinación de un estatuto político particular, que sea excepcional en el derecho interno, que quede al margen de la aplicación de sus reglas. El derecho de autodeterminación se transforma, posteriormente, en principio democrático, para ser interpretado, apelando a la Sentencia del Tribunal Supremo canadiense sobre la secesión de Québec, como imposibilidad de imponer unilateralmente la secesión, que queda supeditada, una vez manifestada de forma inequívocamente clara la voluntad en tal sentido por parte de la comunidad política concernida. Pero la posibilidad de la voluntad de secesión no parece que se utilice en el Plan Ibarretxe para abordar la hipótesis secesionista, que es el terreno en el que se desenvuelve su discurso, sino para establecer un estatuto político particular, que quede exceptuado del sistema constitucional interno. Los terrenos, sin embargo, son distintos, sin que exista conexión formal entre uno y otro⁴⁹.

Supongamos que también en nuestro sistema constitucional se extrajesen del principio democrático conclusiones similares a las que extrajo el Tribunal Supremo de Canadá en relación con aquel sistema, en el sentido de que manifestada de forma inequívocamente clara, y con una amplia mayoría, la voluntad de secesión de una comunidad política, el sistema democrático no puede hacer caso omiso de tal voluntad, sin que ello signifique la atribución de un derecho de secesión, en sentido estricto. En este supuesto, de lo que se trata es de abordar la posible secesión, sus requisitos, procedimientos y consecuencias. Pero otra cosa es hablar de la articulación interna del Estado y su inserción en el mismo de una comunidad determinada que forma parte de aquel. Por decirlo con otras palabras: o nos situamos en el plano de la secesión, o en el terreno de la reforma constitucional.

8. Hasta el momento, nuestro trabajo ha pretendido primordialmente llamar la atención sobre la recepción que el derecho de autodeterminación ha tenido y tiene en la política institucional y constitucional del País Vasco, particularmente en la elaboración del Plan Ibarretxe. Creemos que ha quedado meridianamente claro que en lo referente a la técnica jurídica, la invocación de un derecho humano, como es el derecho de autodeterminación, en el ámbito constitucional español, resulta problemático cuando el poder constituyente ha rechazado expresamente su recepción como derecho fundamental. Ahora bien, creemos que la discusión sobre el derecho de autodeterminación, o si se quiere sobre la secesión, debe de situarse en un plano radicalmente diferente al derecho. La negación de una realidad jurídica por su inexistencia en un sistema constitucional, no aporta argumentos definitivos para rechazar o respaldar la legitimidad de una comunidad política para separarse del Estado al que pertenece⁵⁰.

El *derecho* de autodeterminación no se juega, curiosamente, en el campo del derecho. No existe, ni puede existir, un *derecho* a la secesión. Desde la lógica jurídica,

49 LÓPEZ BASAGUREN, A.: "Lex nouveaux détours du principe des nationalités? Autour de la Proposition de "Nouveau Statut Politique" pour le Pays Basque", *op. cit.*

50 En este contexto toman sentido, precisamente, las palabras del historiador y jurista Tomás y Valiente: "España es una realidad histórica, un producto de la historia, construida por los hombres que sucesivamente han vivido en su actual territorio", en TOMÁS y VALIENTE, F.: "Raíces y paradojas de una conciencia colectiva", en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1993; el profesor Javier Tajadura Tejada ha señalado que así las cosas, "porque se trata de una realidad histórica, España, de la misma manera que tuvo un origen, inexorablemente, tendrá un final. Ahora bien, lo que desde la más elemental lógica jurídica y política democrática no puede ser aceptado es que ese final sea decretado unilateralmente por una minoría", en TAJADURA TEJADA, J.: "El derecho de autodeterminación", en VV.AA.: *El Estado Autónomo. Integración, solidaridad y diversidad*, Vol. 2, *op. cit.*, p. 205.

la quiebra de la comunidad política supone *el final de un ordenamiento y el nacimiento de otro*. Ello explica que un teórico del derecho como Kelsen, equiparara la secesión con el mundo de lo fáctico⁵¹, y que un político tan liberal y humanista como Manuel Azaña, reconociese la posibilidad del derecho de autodeterminación para Cataluña como hipótesis, en el contexto de la revolución republicana y democrática a la que se aproximaba España en 1930⁵². Y es que aunque tenga consecuencias jurídicas, la autodeterminación tiene un estatuto primordial, aunque no exclusivamente, político, dado que se vincula con la legitimidad del poder, y no con la aplicación de un derecho reconocido. Dado este carácter político, la cuestión es dirimir cuándo la aspiración secesionista se convierte en una instancia legítima, por tener una justificación vinculada con un discurso esencialmente moral o ético⁵³.

Por ello, la mayor parte de la doctrina liberal se centra al analizar la autodeterminación en cuestiones tan dispares como la dialéctica entre los derechos colectivos y los derechos individuales⁵⁴, la difícil acomodación de la fundación de la comunidad política al principio mayoritario o la problemática jurídica y política de las minorías *recursivas* en el nuevo Estado resultante tras la secesión⁵⁵. Creemos sin embargo que tales cuestiones se constituyen como meras variaciones complementarias del tema fundamental que atañe a la autodeterminación democrática: la teoría y la praxis del poder constituyente y las suposiciones previas acerca de la unidad de la comunidad política⁵⁶. Como veremos a continuación, el Plan Ibarretxe elude afrontar las dificultades propias de la construcción de la sociedad política a partir de razón democrática que ofrece la lógica constituyente.

Cuando Rousseau salió al paso de Grocio, en la cuestión de si un pueblo podía darse un rey de manera democrática, el autor ginebrino le advirtió que “antes de examinar el acto por el cual un pueblo elige un rey, sería conveniente examinar el acto por el cual un pueblo se constituye en tal, porque siendo este acto necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad”⁵⁷. Con estas palabras, Rousseau no sólo inauguraba la doctrina del contrato social, sino que ponía los fundamentos de la teoría democrática del poder constituyente, procedimiento voluntarista por el cual los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y se llaman particularmente ciudadanos en cuanto son participantes de la autoridad soberana. Marx, obviamente influido en esta cuestión por el propio Rousseau, señalaba en la *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, que “Si por Constitución se entiende las determinaciones generales, las determinaciones fundamentales de la voluntad racional, es evidente que todo pueblo las tiene como hipótesis y han de constituir su credo político. Esto es propiamente una cuestión de saber y no de querer. La voluntad de un pueblo se halla tan sujeta a las leyes

51 KELSEN, H.: *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2002, pp. 373 y ss.

52 En pura lógica, una vez aprobada la Constitución de 1931, Azaña rechazó la posible autodeterminación de Cataluña advirtiéndole que el carácter normativo de la Constitución impedía reconocer derechos no incluidos de manera expresa en la misma; ver al respecto el interesante AZAÑA, M.: *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 88.

53 NEVOLA, G.: “La política della secessione”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1, 1998, p. 130.

54 Ver la discusión entre RAZ, J.: *The morality of freedom*, Clarendon, Oxford, 1988, pp. 17-19 y HARTNEY, F.A.: “Some Confusions Concerning Collective Rights”, en KYMLICKA, W. (Ed.): *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, New York, 1995.

55 Sobre estas cuestiones en general, ver GLASER, D.J.: “The Right to Secession: an Antisecessionist Defence”, *Political Studies*, Vol. 51, nº 2, 2003, p. 373.

56 DAHL, R.A.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 204 y ROSANVALLON, P.: *Por una historia conceptual de lo político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 66 y 67.

57 ROUSSEAU, J.J.: *Contrato Social*, Espasa – Calpe, Madrid, 1969, p. 26.

de la razón como la voluntad de un individuo”⁵⁸. Es decir, tanto para Marx como para Rousseau, la cuestión fundamental de cualquier Constitución democrática es la posibilidad de una inteligencia general comunicativa y autorreflexiva, que permita a los sujetos individuales *crear* y no meramente *descubrir* la comunidad política, tal y como proponen el liberalismo y el naturalismo político⁵⁹. Por esta razón, el poder constituyente establece siempre unas relaciones directas con la democracia, la originalidad y la libertad de los individuos que aspiran a convertirse en ciudadanos⁶⁰.

Es decir, lo decisivo para la teoría racional del poder constituyente, no sería el acto constitucional en sí mismo, sino el momento previo donde los futuros asociados discuten y acuerdan cuestiones como la forma del Estado, las relaciones entre la economía y la política y el papel de los derechos humanos en el ámbito de la libertad civil. Este momento previo se encuentra siempre originado por circunstancias históricas, tendencias estructurales políticas de largo alcance y paradigmas epistemológicos diversos que tratan de aportar una cobertura ideológica y teórica a la razón constituyente. Así por ejemplo, en el caso español, tras la crisis orgánica de la dictadura franquista, la lógica seguida por el pueblo para autodeterminarse y dotarse de una Constitución, fue la de transformar un Estado autocrático en una sociedad política democrática de ciudadanos iguales⁶¹. En el caso de los territorios y poblaciones sujetas a dominación colonial, la de liberarse de las injerencias externas que desde el punto de vista económico y político ejercían las potencias imperiales. En el caso de la desintegración de la antigua Yugoslavia y la Unión Soviética, la de aprovechar la tendencia estructural que ofrecía el descrédito político y constitucional sufrido por los principios de igualdad y solidaridad tras el fin del socialismo real⁶².

La autodeterminación de una comunidad política como es la vasca, insertada a su vez en un Estado social y democrático de Derecho, resulta más compleja, pues la decisión fundamental no puede encajarse en ninguno de los ejemplos anteriormente aludidos, sino en la mera disolución de los vínculos políticos que la unen con la comunidad política española. Ello sin duda hace que la ingeniería social, cultural y política del nacionalismo, se dirija fundamentalmente hacia las teorías jurídicas y políticas del reconocimiento, hacia la consecución de una subjetivización que permita una autorrealización política de carácter colectivo⁶³. Si volvemos de nuevo sobre el Preámbulo del Plan Ibarretxe, observamos sin dificultad que el derecho de autodeterminación es ejercido por el pueblo vasco. Tratar de indagar qué o quien es el pueblo vasco es seguramente una tarea titánica que excede las intenciones de este trabajo, así que vamos a ceñirnos a lo dispuesto nominalmente en el propio Plan, a riesgo seguramente de simplificar en exceso.

58 MARX, K.: *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Grijalbo, México, 1968.

59 MARX, K.: *El capital. Crítica de la economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, L. I, p. 218.

60 NEGRI, A.: *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas a la modernidad*, Libertarias/Prodhufi, Madrid, 1994, en especial pp. 30-31 y VIRNO, P.: *Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2003.

61 Ello no quiere decir que obviemos el impacto que pudieron tener en el obrar del constituyente español elementos tales como el siniestro tutelaje de las Fuerzas Armadas, la crisis económica galopante, la violencia ejercida por los diferentes grupos terroristas o la conmoción democrática que repentinamente sufrieron la mayoría de los elementos del Régimen que se pretendía superar. Véase por todos, MORODO, R.: *La transición política*, Tecnos Madrid, 1993.

62 LAÏDI, Z.: *Un mundo sin sentido*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

63 Sobre este concepto, recomendamos ver HONNETH, A.: *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Crítica, Barcelona, 1997. Un debate interesante en torno al debate reconocimiento – redistribución en FRASER, N. y HONNETH, A.: *¿Redistribución o reconocimiento?*, Morata-Paideia, Madrid-La Coruña, 2006.

De la lectura de la Propuesta de reforma del Estatuto, parece deducirse que forman parte del pueblo vasco aquellos que se identifiquen con la personalidad común tal como ha sido definida *a priori* por diferentes sectores de la sociedad y la política institucional del País Vasco. Dicha personalidad se identificaría con una espiritualidad trascendente, unos valores sociológicos y culturales que habrían permanecido inalterables al paso del tiempo y una constitución material derivada de los derechos históricos e inmanentes. Este romanticismo político y constitucional, del que no resulta necesario dar cuenta en este trabajo⁶⁴, establece una quiebra en la lógica interna de la autodeterminación, pues si ésta se define necesariamente como un proceso de autodefinición de la sociedad política, a partir de la reflexión crítica, racional y cooperativa de los individuos que convienen en asociarse y de un ejercicio constituyente encaminado a disolver la hegemonía ideológica y las jerarquías políticas que le preceden, resulta que en el País Vasco la comunidad política ya está de antemano constituida⁶⁵. Sólo así se entiende que a pesar de la continuada expresión del principio democrático por parte de los ciudadanos de Navarra y el País Vasco francés, en un sentido no nacionalista, el Plan Ibarretxe hable en su Preámbulo de *un pueblo con identidad propia depositario de un patrimonio histórico social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico – políticos diferentes ubicados en dos estados*.

Paradójicamente, esta circunstancia sitúa el *derecho a decidir* del Plan Ibarretxe en el umbral de lo distópico, pues transforma la autodeterminación en heterodeterminación, en un instrumento de estabilización de la comunidad política naturalmente preconcebida, el pueblo o la nación vasca. El *ser para decidir* que viene proponiendo la inteligencia escolástica nacionalista, se presenta como un aforismo contradictorio, pues si ya se *es* se tiene muy poco que *decidir*. Por esta razón creemos que el derecho de autodeterminación que formulaba el Plan Ibarretxe es el derecho a decidir lo que en realidad se considera como *in*-decidible: la dimensión interna de la comunidad política vasca, su propia naturaleza y sus fundamentos normativos.

64 Recomendamos en este sentido ver el trabajo de OLABARRÍA, J.: “Identidad”, en OSÉS, J.M. (Dr.): *10 palabras clave sobre el nacionalismo*, Editorial Verbo Divino, Pamplona, 2001, pp. 49 y ss.

65 Esta lógica interna puede comprobarse en el serio e interesante trabajo de LASAGABASTER HERRARTE, I. y LAZCANO BROTONS, I.: “Derecho, política e historia en la autodeterminación de Euskal Herria”, en GÓMEZ URANGA, M., LASAGABASTER HERRARTE, I., LETAMENDÍA BELZUNDE y ZALLO ELGUEZABAL, R. (Coords.): *Propuestas para un nuevo escenario: democracia, cultura y cohesión social en Euskal Herria*, Manu Robles-Arangiz Institutoa, Bilbao, 1999, pp. 175-280.